地方智库转型发展的问题与思考

——以浙江省城市治理研究中心为例

李燕

浙江省城市治理研究中心　杭州 310002

摘要：[目的/意义] 近年来,全国各地智库发展迅速，但也存在诸多共性问题，研究传统研究机构如何向专业智库发展问题具有十分重要的现实意义。[方法/过程]本文主要采用文献调研、案例分析的方法，对国内地方智库发展存在的问题进行总结梳理，并以浙江省城市治理研究中心为案例，对其向专业智库转型发展的经验做法进行分析。[结果/结论] 本文认为浙江省城市治理研究中心新型智库之“新”主要体现在理念创新、专业特色、研究自主、经费多源等方面，这对其他地方智库建设具有较大的借鉴价值。

关键词：地方智库;转型;城市治理

分类号：C932

“十三五”期间，随着政府治理方式的进一步转变，地方政府需要不断增强规划协调、政策引导职能。复杂多变的国际国内经济形势以及艰巨的转型升级和改革创新任务，迫切要求提高政府的科学决策水平，使决策不仅符合经济社会发展规律，而且具有公正性、合法性和可行性。这就需要积极鼓励和支持传统地方智库要向专业智库发展，使之既不受管理者的视角和利益的局限，又不受各种局部利益的牵制，依据扎实的基础研究和充分的准确数据，进行实事求是地分析，提出有科学根据的思想产品，正面影响、介入政府公共决策。

1 传统地方智库参与公共决策情况评述

传统地方智库是相对于新型智库而言的，指具有服务政府公共决策性质的机构或从事公共决策咨询相关业务的组织，主要有党政部门的内设研究机构、党校(行政学院)、社科院及其他带有相关职能的科研院所。有专家通过调研指出，传统地方党政智库（如各地政策研究室和经济研究室等）秘书班子化、地方党校智库（如党校、行政学院等）培训宣讲化、高校智库难接地气、社会智库（如社科联、科协所属的社会组织等）有名无实[1]等问题较为突出。笔者认为，传统地方智库参与政府公共决策的特点如下：

1.1非独立性

一是选题非独立。通常，省、市、县党委政府均内设政策研究室（发展研究中心），省、市两级人大和政协也基本都设立了研究室，部委办局内设政策研究室（所）、调研处（室）等，都配备了一定政策研究力量。这些内设的研究机构直接服务于其所属的决策部门所提出“命题作文”，选题缺乏独立性。二是研究非独立。从职能上看，由于在公共决策中智库的“谋”、决策者的“断”未能有效分离，容易造成研究中的“长官意志”倾向，结论往往已预设，专家主要论证其可行性。三是机构运作非独立。虽然地方政府规定了相应的决策咨询程序，但大多是由咨询委委员、参事室参事、专家个体参与相关决策议题的研究或论证，其所属的机构本身缺乏智库运作机制。

1.2单向性

传统地方智库的研究以“单向性”为主，即党委政府及相关部门提出决策咨询需要，省市社科联、科学技术委员会等具有课题发包职能的机构，按照政府年度计划安排，设立课题

作者简介：李燕（ORCID: 0000-0003-1981-1965），浙江省城市治理研究中心办公室主任，助理研究员，硕士研究生，E-mail:kiyrose@163.com。

指南，各地方研究机构按照其需求提供决策咨询的研究成果。其中大部分以定向委托的形式由相应的研究机构承担，少量以课题公开招标形式组织。由于研究成果报送渠道有限，仅有小部分拥有特殊管道的组织和个人，才能获得相应的成果信息交换机会。换言之，传统地方智库的研究大多是“被动型”或者“适应型”研究，而非“主动型”“前瞻型”研究。

1.3 应急性

地方政府的公共决策大多是在国家发展规划和政策体系下开展的，因此与国家智库不同，地方智库参与政府、部门的决策咨询活动，其重点就落在当地政府“该怎么办”的问题上。这种决策咨询需求通常是应急性的，即必须在短时间内提出行之有效的解决方案。在全球化、城镇化背景下，地方政府面临的发展与治理问题是错综复杂的，地方智库如果没有长期研究积累，就难以提出前瞻性、战略性的研究成果，而仅停留在解决当下问题的应急性对策研究上，很容易陷入“头痛医头脚痛医脚”的窠臼。

1.4 隔离性

地方党校、社科院、高校研究所、科研机构等传统智库与实际决策部门之间往往“隔了一层”，一方面受职能评定、绩效考核等价值导向、待遇导向影响，参与公共对策研究积极性不高；另一方面，社科院、高校、科研机构等仍然以偏向学术性研究为主，由于对于政府部门运作不熟悉、地方实际情况不了解等原因，即便参与对策应用性研究，所提出的成果针对性不强，对公共决策的影响也极其有限。

综上所述，在当今经济全球化和一体化的大背景下，影响地方发展和政府决策的因素越来越复杂多样、相互交织，迫切需要智库参与公共决策，吸收利用“外脑”智慧，为党委政府提供决策支撑。传统地方智库原有的研究方法和运行机制，难以满足新常态下决策咨询的需求，也不利于机构自身发展。因此，传统科研机构向新型专业智库转型，既是促进地方党政部门决策科学化、民主化的必然要求，也是推进其自身发展的重要途径。

2 建设新型地方智库面临的问题

近年来，随着国家“推进新型智库建设”战略的推进，各地以智库为名的研究机构逐渐增多，但由于公共政策决策相关的外部环境因素未发生重大改革、相应的配套政策法规不健全、智库机构自身定位不清等原因，地方智库建设成效并不如国家高端智库显著，应该说目前仍处于摸索阶段。开展新型地方智库建设面临的问题主要有内外两个方面。

2.1 地方新型智库建设的外围环境

2.1.1 智库思想产品市场未建立

所谓智库思想市场，是指从事公共政策思想生产的知识分子与其需求方通过各种媒介进行的思想商品交换活动。供给方是智库，需求方是公共政策制定者、影响公共政策制定的相关群体、社会公众[2]。目前智库思想产品市场机制还不明晰，地方智库成果的“生产”“销售”和政府对智库成果的“购买”处于无序状态。政府需要从宏观上对地方智库的整体发展方向和布局，从法律、政策、财务、人事等方面为思想产品的生产、经营、传播创造较为宽松的环境，建立公共决策咨询平台，形成较为稳定的思想产品交易市场。

2.1.2 相关政策法规不健全

智库参与决策咨询的体制机制不健全。首先是决策咨询的非法定性。没有关于智库参与政府决策咨询的地方性法规和规章，是否咨询、如何咨询，随意性较大。其次，决策咨询缺乏规范性。由于未形成决策咨询的法定流程，对咨询对象、咨询程序、咨询环节、咨询绩效等缺乏规范化的要求。再次，缺乏决策的事中事后评估。虽然官方提倡第三方评估，但并不作强制性要求，具体如何开展评估也还缺乏规制。

2.1.3 决策咨询信息不对称

政府决策咨询的需求方与供给方信息不对称，渠道不畅通是推进地方新型智库建设的一道难题。政府信息资源的公开化、透明化程度不高，造成了许多地方智库无法及时了解政府

决策需求，这就造成了一方面政府不一定能找到最合适的智库和专家，另一方面各智库和专家的研究内容和进度也不一定符合决策需要。

2.1.4 智库间缺乏“竞合”机制

各类智库资源背景不同，参与公共决策咨询的能力悬殊，智库间缺乏必要、合理的竞争。省市政府政研室、党校、社科院等智库拥有公共政策研究和决策咨询所必备的良好环境和信息资源，而高校、一般科研机构、民间智库了解决策需求的渠道不畅，掌握内部信息少，因此在参与公共决策中所能发挥作用和影响力大大不同。但各类智库研究有其自身优势和劣势，宏观战略研究离不开基础研究的支撑。当前，各智库间协同合作意识不强，缺乏合作机制，忽视同行的研究成果，共享意识不强，甚至以邻为壑，容易造成重复劳动，形成“信息孤岛”。

2.2 地方新型智库自身问题

2.2.1 独立性不强，难以突破思维惯性

智库机构仍未建立独立法人制度，受限于机构性质、人员编制、财政经费等因素，在运行模式、研究范式、评价导向等方面，难以突破原有思维惯性。实施智库运作后，仍然按照行政职务、职称等享受待遇，就很难激发青年研究人员从事智库研究的积极性。独立思考、客观判断、形成创新，是新型智库必须坚持的三个方面。

2.2.2 问题意识不强，研究方法落后

问题意识不强、研究方法落后，是地方智库转型发展面临的一个突出问题。虽然冠以“智库”名号，但许多地方科研机构缺乏问题意识，按照传统科研机构思维定势开展研究，参与公共决策服务能力不强。比如，高校智库、民间智库缺乏政治敏感性和问题意识，习惯于基于学科、专业的学理性、基础性研究，疏于话语体系转换，对决策的参考价值有限；而官方智库虽然较强的问题意识，但由于缺乏基础性研究积累和大数据支撑，有可能就问题论问题，不能满足综合性、复杂性、专业化较强的决策需求。

2.2.3 定位不清，专业化程度不高

许多地方智库定位不清，专业化程度较低。党委政府的决策咨询需求既有关乎长远的战略性、宏观性、前瞻性问题，也有当下面临问题的应对之策，还有对已经实施的政策和制度进行评估和完善。这些问题带有综合性、系统性的特点，需要长期专门研究的积累作为基础。事实上，由于许多地方智库没有相对稳定的专业研究领域，加上供需双方信息不对称，导致研究机构虽多，但决策部门却难以及时为研究课题找到最合适的研究团队。

2.2.4 流动困难，高层次智力资源匮乏

从现有智库人员构成来看，具有复合知识结构、综合研究能力较强的专职研究人员和年富力强的中青年研究人员不足。由于编制、待遇等原因，智库人才面临官方智库“进不去”、民间智库“留不住”的窘境。国外智库通行的“旋转门”机制，在我国各地实践中却很难真正实现。许多具有丰富管理经验的退休官员，难以在智库平台发挥应有的决策咨询作用。

3　浙江省城市治理研究中心智库建设的经验做法

何谓新型智库？专家认为这是一种既不同于传统社会科学研究机构，又不同于党委政府政策研究部门，也不同于西方党派政治及民间研究机构的新型思想库和智囊团，以理论创新为基础，以服务科学决策为目的，以前瞻性研究为重点，以成果应用转化为标准。其主要功能是为党和政府科学决策提供科学依据，为社会主义现代化建设提供智力支持[3]。按照这一说法，地方新型智库主要是以服务地方科学决策为目的的研究机构，其研究的特点为独立性、前瞻性，衡量其建设成效的标准在于成果应用转化情况。浙江省城市治理研究中心是浙江省哲学社会科学重点研究基地，经过6年的建设和发展，已从传统社科研究机构逐渐转变为特色鲜明的地方新型智库，在城市治理相关公共决策领域产生了一定的影响力。

3.1 在机构改革方面

浙江省城市治理研究中心以杭州国际城市学研究中心为依托成立，从原本高校内设的地

方历史文化研究机构，转变为地方党委系统下属研究机构，后又通过整合资源，再次转变为党委政府直属但开放式、独立运营的智库机构。通过两次机构改革，浙江省城市治理研究中心拥有了地方准官方智库（事业单位性质，但无部门隶属关系）的财政支持、人员编制保障和信息资源，也建立了研究会、基金会等社会组织，补充新型智库建设所需的人才资源（兼职专家、学会会员）和资金来源，搭建“事业单位实体+理事会+研究会+基金会”的组织架构，有效解决了困扰地方智库发展的“人、钱、房、章”问题。

3.2 在目标定位方面

浙江省城市治理研究中心较早提出了建设“立足杭州、服务浙江、面向全国”的城市学专业智库定位，“学派建设”与“智库服务”相结合，围绕推进城市治理理论研究中心、决策咨询中心、学术交流中心、人才培养中心“四大中心”建设为目标开展各项工作。

3.3 在研究方法方面

理论研究与实践应用“两手抓”，定性研究与定量研究相结合。一方面围绕新型城镇化、城市病治理，通过城市学重大课题研究，在城市学研究宏观问题上形成主要观点及基础支撑理论；另一方面，建立资政管道，参与城市发展战略、城市综合治理等重大问题决策咨询，通过承接横向课题，将理论研究应用到实践当中，直接参与地方政府决策过程。

通过城市学专业图书馆和城市治理大数据平台，以“集成创新”的研究方法，将理论研究成果应用到地方资政服务中，而各地城市政府的信息资源和治理案例，又充实了理论研究的素材。

3.4 在资源整合方面

通过吸纳地方政府、高等院校、科研机构资源，创新协同模式，建设开放式智库。中心是世界遗产保护杭州研究中心、中国国际经济交流中心城市化研究基地、浙江大学城市学博士后研究基地、中国浦东干部学院教学实践基地。同时，与联合国教科文组织世界遗产中心、英国城市学学会、中国浦东干部学院、浙江大学、腾讯科技（北京）有限公司、人民网股份有限公司、浙江青年传媒集团、浙江出版联合集团、UNESCO 亚太地区世界遗产培训与研究中心、中国古迹遗址保护协会、四川省泸州市人民政府、浙江省慈溪市政府等建立了战略合作关系。

3.5 在队伍建设方面

搭建“核心层——紧密层——支持层”三个圈层的研究人才体系。以灵活的机制和充足的经费为支持，中心通过聘请首席专家、兼职专家、客座研究员等方式，聚集一批城市治理研究资深专家和城市管理者，以联合培养城市学硕士、博士、博士后的方式，吸纳青年人才。此外，可根据项目研究需求，随时聘请学术助理、兼职研究人员。

3.6 在运作模式方面

建立“矩阵式＋模块化”的管理模式，形成若干“专职研究人员＋战略合作单位专家＋兼职研究人员”研究模块，进行重大项目集体攻关时，由相关模块组织力量参与研究，解决研究力量不足问题。推行“研究链”运行机制，即“评选、论坛、平台、课题、人才、宣传、基金、咨询、培训、展示”十位一体的城市治理“研究链”。

通过开展以全国性城市治理优秀成果征集评选活动，收集城市学相关研究领域前沿成果和民间（网民）“金点子”，在此基础上每年举办城市治理研究系列高层次学术论坛。通过与浙江大学 8 个院所共建城市流动人口、城市交通、城市土地、城市住房、城市教育、城市医疗、城市生态环境、城市文化遗产保护与利用等八个研究平台，长期跟踪相关热点城市问题，开展基础理论研究。同时，围绕各地党委政府关注的城市治理的热点、难点问题，以承揽地方党委政府委托的横向课题的方式，提供咨询服务和战略建设方案。开展针对城市管理者的培训服务，通过社科普及网站、微信、微博等全媒体宣传，扩大社会影响。吸引阿里巴巴等

知名企业捐赠城市学研究基金会，为城市治理研究提供资金支持，保障人才队伍建设、研究成果出版、学术活动开展。

4 浙江省城市治理研究中心智库建设的创新与不足

专家指出“新型智库中的‘新型’就是要改变原有智库体制僵硬、机制不活、对外交流不足、话语权欠缺等相对滞后的状况”[4]。浙江省城市治理研究中心在创新体制机制方面作了积极尝试，已与传统地方智库有较大区别，为地方传统智库向现代专业智库发展提供了一个样本。浙江省城市治理研究中心作为新型智库的“新”主要体现在以下几个方面：

4.1 理念创新

将新型智库定位为“为决策者处理各方面问题出谋划策，提供最佳理论、策略、办法和思想的研究机构，是影响决策和推动社会发展的一支重要力量。智库也是‘生产’和‘销售’智慧型或思想型产品的服务组织”[5]。按照“研究链”“产品链”的理念，将学派建设与智库建设并重，立足于服务地方政府公共决策，又不限于单一功能。

4.2 专业特色

浙江省城市治理研究中心依托杭州市委直属事业单位，专注于城市学与城市治理专业智库建设。机构负责人曾主政杭州十余年，是典型的学者型官员，具有深厚的理论知识和丰富城市管理经验。中心以新世纪以来杭州新型城镇化建设鲜活经验为基点，立足于城市发展规律研究、城市发展战略研究和具体城市问题治理研究，契合国家推进新型城镇化战略，形成了机构发展的鲜明特色。

4.3 研究自主

浙江省城市治理中心是“双向性”研究机构，既有按照地方政府决策需求提供研究成果，也结合自身研究特长和资源背景，主动谋划重大选题，开展前瞻性、系统性、全局性课题研究，提前做好决策咨询的政策储备。目前已形成“新型城镇化战略”“户籍与待遇问题”“城市发展模式”“高铁经济”“智慧城市”等若干重大专题研究成果库。同时已参与杭州、温州、宁波、金华、泸州、黄冈、合肥、黄山等数十座城市政府重大发展战略研究，直接影响当地城市政府公共决策。

4.4 经费多源

经费瓶颈是智库发展的主要障碍之一，也是各类地方智库独立性不强的重要原因。浙江省城市治理研究中心通过多种举措筹措资金，有效解决了智库建设经费不足的问题。主要有三方来源：通过地方政府购买服务拨给机构的财政经费，通过社团组织承揽各地政府委托的横向课题、项目获得的经费，接受企业捐赠的专业基金会经费。此外，还将有课题合作、成果转让、出版收入、业务培训等途径获取的智库经费。

4.5 管理模式新

上文提及的“矩阵式＋模块化”的管理模式和“研究链”的运营模式，极大提高了机构运行的效率，使机构快速转型为地方新型专业智库。对于智库高端人才秉持“不求所有，但求所用”开放精神，通过项目、平台，吸引一批城市学研究领域的专家，参与智库共建。

4.6 传播影响力

注重智库成果的多元性，除了领导批示、部门采纳之外，注重在媒体和国内政策精英间的传播、学术出版物和会议嘉宾研究的引用情况以及专著、成果要报、网站、微信等平台的转化。中心与人民网共建“中国城市网”“浙江省城市治理网站”、官方微信、微博，在相关领域具有一定影响力。每年举办“中国城市学年会”等高层次学术论坛。正如世界著名智库、美国斯坦福大学胡佛研究所所长雷西安所说：自我封闭在舒适的象牙塔之内乃是智库的职业风险[5]。引导社会舆论也是智库重要价值。

当然，作为新兴的智库组织，在现行的政策体制下，浙江省城市治理研究中心发展也存在一些不足。首先是外围体制限制难以突破，财政经费使用规范和科研经费报销规定难以适

应智库发展需要，经费使用困难。其次，作为独立法人智库机构的专职人员的成果认定、职称评定、工资福利、社会保障等问题，与原有制度的摩擦难以消除，编制外用工待遇难以体现激励机制。再次，智库专家参与公共舆论相对较少，宣传推广不够。最后，国际化程度仍需加强，城市化是世界性问题，需要增加对外交流，传播中国城市研究的观点和声音。

参考文献：

[1]黄敦利. 地方智库建设中的问题与对策[J]. 秘书,2016(2):3-5.
[2]张华. 我国新型智库建设与地方社科院科研转型研究[J]. 东岳论坛，2010(10):5-10.
[3]李国强. 中国特色新型智库“特在哪里新在何处”[N]. 中国经济时报，2014-05-31(5).
[4]参见王国平.中国特色的新型智库的建设要解决好八个问题[EB/OL].
[2016-10-21]. http://www.qstheory.cn/2014-12/22/c_1113733627.htm.
[5]John Raisian. On the Indispensability of ThinkTanks[J].HooverDigest,2006(1).

Analysis on the Transformation of Chinese Local Think Tanks
--Taking the Center for Urban Governance Studies as an Example

Li Yan
Center for Urban Governance Studies, Hangzhou 310002

Abstract: [Purpose/significance] In recent years, think tanks have developed rapidly across the country, but there are many common problems within them. How to transform the traditional research institutions to professional think tanks has practical significance. **[Method/process]** By using the methods such as the literature research, the case analysis, based on the case of Centre for Urban Governance Studies(CUGS), this article made some reflections on domestic local think tanks construction through summing up the experience of the development of traditional research institutions' transformation to professional think tanks. **[Result/conclusion]** The "new" charateristics of the CUGS include the following aspects: the concept of innovation, professional characteristics, multi-sources of research funding, independence, etc., which provides great reference value for the construction of new types of local think tanks.

Keywords: local think tank transformation urban governance